

Vergaderjaar 2010–2011

32 211

## Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche)

B

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR JUSTITIE<sup>1</sup> EN VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN<sup>2</sup>

Vastgesteld 31 mei 2011

#### 1. Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven het achterliggende doel van dit wetsvoorstel, namelijk het bestrijden van misstanden in de seksbranche. Zoals ook uit de eerdere behandeling naar voren is gekomen, is juist deze sector gevoelig voor misstanden. Zware criminaliteit die gerelateerd is aan mensenhandel, prostitutie door minderjarigen en illegalen en gedwongen prostitutie dienen ook naar de overtuiging van de aan het woord zijnde leden krachtig bestreden te worden en waar mogelijk ook voorkomen te worden. De aandacht van het vorige en het huidige kabinet hiervoor wordt gesteund. Toch hebben zij de nodige vragen bij dit wetsvoorstel.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met kritische belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Zij hebben hun bedenkingen bij de effectiviteit van het wetsvoorstel en vragen zich af of de privacybescherming van geregistreerden voldoende is gewaarborgd. Zij hebben nog een aantal vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Met de voorstellen die in deze wet zijn opgenomen wordt gewerkt aan het bestrijden van misstanden, waaronder vrouwenhandel, prostitutie door minderjarigen en gedwongen prostitutie. De leden van de PvdA-fractie achten het van groot belang dat deze misstanden effectief worden aangepakt. De vraag die de leden van de PvdA-fractie zich stellen is of deze voorstellen ook uiteindelijk zullen bijdragen aan het uiteindelijke doel.

<sup>1</sup> Samenstelling Justitie:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA) voorzitter, Broekers-Knol (VVD), Doek (CDA), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA) vicevoorzitter, Staal (D66), Franken (CDA), Van Bijsterveld (CDA), Janse de Jonge (CDA), Duthler (VVD), Haubrich-Gooskens (PvdA), De Vries (PvdA), Ten Horn (SP), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Lagerwerf-Vergunst (CU), Böhler (GL), (CDA), Strik (GL), Koffeman (PvdD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

<sup>2</sup> Samenstelling Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin:

Holdijk (SGP), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Meindertsma (PvdA), Eigeman (PvdA), Putters (PvdA) vicevoorzitter, Kox (SP), Ten Hoeve (OSF), Westerveld (PvdA), Engels (D66), Van Bijsterveld (CDA), Hendrikx (CDA), De Vries-Leggedoor (CDA), Duthler (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD) voorzitter, Van Kappen (VVD), Schaap (VVD), K.G. de Vries (PvdA), Ten Horn (SP), Quik-Schuijt (SP), Vliegthart (SP), De Boer (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Böhler (GroenLinks), Laurier (GL), Koffeman (PvdD), Yildirim (Fractie-Yildirim) en Knip (VVD).

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling maar ook met enige zorg kennis genomen van het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche. Zij onderschrijven de doelstelling van het wetsvoorstel betreffende misstanden en mensenhandel, maar hebben nog diverse vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben ernstige twijfels bij de doelmatigheid van de voorgestelde aanpak en de legaliteit van de registratieplicht en zijn bezorgd over mogelijke onbedoelde en schadelijke effecten van de wetwijziging. Dit heeft de fractie gebracht tot een aantal ophelderende vragen.

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling doch tevens niet zonder enige twijfels van het wetsvoorstel kennis genomen. De doelstellingen van het wetsvoorstel kunnen zij onderschrijven, maar omtrent de effectiviteit van het voorgestelde instrumentarium zijn zij niet vrij van twijfel. In dit verband is voor hen een vraag of het opleggen van meer verplichtingen en het vooruitzicht op meer controle niet tot meer of nieuwe vormen van illegaliteit zal leiden.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel. Sinds de afschaffing van het bordeelverbod blijkt sprake te zijn van diverse misstanden in de seksbranche, zoals verschillende rapporten aantonen. Deze wet zal voor de bestrijding van deze misstanden een solide, duurzaam en effectief instrumentarium moeten bieden. In dat licht onderkennen deze leden de noodzaak van een centrale aanpak, niettemin hebben zij een aantal vragen met betrekking tot de invulling van dit voorstel.

## **2. Maatschappelijke problematiek**

De leden van de **CDA**-fractie hebben goede nota genomen van de twijfels van onder meer de Raad van State over de bijdrage van dit wetsvoorstel aan de belangrijke achterliggende doelen, te weten het bestrijden van misstanden in de seksbranche. Datzelfde is het geval waar het de reactie van de regering daarop betreft. De twijfels die de leden van de CDA-fractie evenals de Raad van State hadden, zijn daardoor niet weggenomen. Kan de regering de bijdrage die het wetsvoorstel levert, verduidelijken en concretiseren in het licht van die kritiek?

De Wet opheffing algemeen bordeelverbod van oktober 2000 heeft veel veranderd in de seksbranche, aldus de leden van de fractie van **D66**. Toch was toen al duidelijk dat er nog veel aanvullend geregeld moest worden. Dit is niet eenvoudig. Enerzijds moet gestreefd worden naar de totstandkoming van een genormaliseerde branche, waarin de prostituee als volwaardig werknemster (dan wel werknemer) wordt gezien en op die wijze haar beroep kan uitoefenen, maar anderzijds geeft de realiteit vele forse misstanden weer die vragen om een gedegen aanpak. Volgens de leden van de D66-fractie heeft de overheid op beide vlakken een belangrijke taak. In dat verband stellen zij vast dat dit wetsvoorstel vooral inspeelt op de misstanden in de branche en niet zozeer ziet op de positieverbetering van de prostituees. In relatie tot de voorziene registratieplicht wordt zelfs aangegeven dat er niet een groter stigma op de vrouwen en hun beroep wordt gelegd dan reeds bestaat. Kan de regering aangeven welke rol de overheid zichzelf toebedeelt wanneer het de positieverbetering van de prostituees betreft? Daarenboven zijn de aan het woord zijnde leden geïnteresseerd in de toekomstige betrokkenheid van de regering bij dit vraagstuk, en vragen zij de regering om die reden

aan te geven of er voornemens zijn de betrokkenheid bij deze branche verder te intensiveren.

### 3. Registratieplicht prostituees

#### *Registratieplicht*

Zoals ook de regering zelf erkent, gaat het voorstel in eerste instantie om de regulering van prostitutie. De regulering wordt volgens de regering van belang geacht omdat daardoor een (beter) zicht ontstaat op de branche zelf en de scheidslijn tussen illegale en toegestane activiteiten in de seksbranche duidelijk wordt. De leden van de **CDA**-fractie hebben daarvoor wel enig begrip, maar zien nog niet duidelijk hoe die regulering daaraan precies bijdraagt. Immers, het is het voorstel zelf dat door de introductie van een aantal bestuurlijke maatregelen zelf een geheel nieuwe scheidslijn creëert tussen illegale en toegestane activiteiten. Bij de registratie van prostituees zelf is niet of nauwelijks een element van toetsing aanwezig; waar aanknopingspunten zijn voor vermoedens van onoirbare praktijken waarvan prostituees de dupe zijn, erkent de regering dat het lastig is deze vermoedens hard te maken. Deze registratie is een van de kernelementen van de wet. Immers, cruciaal voor de exploitant/beheerder van een prostitutiebedrijf is dat daar slechts geregistreerde prostituees arbeid verrichten.

Is de registratieplicht ook van toepassing op incidenteel werkende prostituees, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie. Zo ja, is de registratieverplichting dan niet disproportioneel? En hoe verhoudt dat zich dan tot de doeleinden van de wet?

Is het niet zo dat er een groot «grijs» gebied is tussen de duidelijke verplichting tot registratie en het niet van toepassing zijn van die registratieplicht? Wat betekent dat in termen van rechtszekerheid?

De leden van de **VVD**-fractie hebben nog diverse vragen ten aanzien van de registratieplicht voor prostituees. Hoe kijkt de regering aan tegen de motie (Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 41) die in de Tweede Kamer met algemene stemmen is aangenomen waarin grote twijfels worden geuit over de effectiviteit van de registratieplicht, de juridische houdbaarheid van de registratieplicht en het ongewenste neveneffect van de registratieplicht namelijk dat prostituees zich zullen terugtrekken in de illegaliteit, waardoor de effectiviteit van het gehele wetsvoorstel ter discussie is gesteld? De regering is in genoemde motie verzocht met een plan van aanpak te komen om de beschreven zorgen weg te nemen en hiertoe intensief overleg te voeren met de hulpverleners en de mensen die werkzaam zijn in de branche. Is de regering bereid de behandeling van dit wetsvoorstel op te schorten totdat dit plan van aanpak is uitgevoerd en de zorgen daadwerkelijk zijn weggenomen?

De leden van de **VVD**-fractie vragen verder of de bestrijding van misstanden in de seksbranche niet ook zou kunnen worden geïntensiveerd met andere maatregelen, bijvoorbeeld door de mogelijkheden van de bestuurlijke aanpak en de **BIBOB**-wetgeving zo optimaal mogelijk te benutten.

De leden van de **PvdA**-fractie verzoeken de regering aan te geven hoe de registratie en vergunningenplicht zullen bijdragen aan een reductie van bovengenoemde misstanden, te weten vrouwenhandel, prostitutie door minderjarigen en gedwongen prostitutie. Hoe wordt voorkomen dat dit een papieren werkelijkheid blijft? De leden van de **PvdA**-fractie vrezen dat met deze maatregelen vooral een verdere regulering van het legale deel van de seksbranche zal plaatsvinden maar dat het niet zal bijdragen aan het aanpakken van het illegale deel. Ook is de kans groot dat het illegale

deel groter wordt. Kan de regering aangeven hoe zij denkt deze negatieve neveneffecten te voorkomen?

Het valt de leden van de PvdA-fractie op dat in dit voorstel vermoedens van vrouwenhandel geen reden mogen zijn om registratie te weigeren. Kan de regering dit nader toelichten? Immers registratie biedt geen waarborg dat betrokkene geen slachtoffer is van mensenhandel is of wordt.

De leden van de **SP**-fractie hebben grote zorgen over de discrepantie tussen het middel registratie en de doelstellingen. De leden van deze fractie vragen zich af of de registratie van prostituees in het prostitutieregister niet in strijd is met het verbod op de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Zij hebben de indruk dat met name de registratie meer het karakter heeft van een kanalisatie. De registratie lijkt, zo is de indruk van de aan het woord zijnde leden, meer een middel zonder intrinsieke werking naar de doelstellingen. Of zoals de Raad van State concludeert: een papieren tijger wordt opgetuigd die uiteindelijk te weinig zal doen aan de misstanden.

Is er bij het ontwerpen en de indiening van het wetsvoorstel nog overwogen om ook de klanten te registreren? Zo ja, waarom is dit niet verder uitgewerkt? Zo nee, waarom niet? Wat vindt de regering van de mogelijkheid tot criminalisering van de beroepsbeoefenaar door middel van het unieke en persoonsgebonden registratienummer dat bijvoorbeeld bij advertenties verplicht gevoerd hoort te worden? In hoeverre kan brandmerking worden voorkomen?

In hoeverre wordt de met algemene stemmen door de Tweede Kamer aangenomen motie (Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 41) over het plan van aanpak door de regering gewaardeerd en gehanteerd?

Het vermoeden van mensenhandel wordt niet per definitie als een middel toegepast om op te gaan treden. Waarom niet? Hoe wordt harmonisatie en rechtsongelijkheid op dit gebied voorkomen?

De regering is van mening dat een registratieplicht voor prostituees bijdraagt aan het verminderen van onvrijwillige prostitutie. De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen een nadere onderbouwing van deze verwachting. Is de regering het met deze leden eens dat vrouwen niet alleen gedwongen kunnen worden zich te prostitueren, maar ook om zich te registreren als prostituee? Deelt de regering de conclusie van de verkenning onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken waarop de Raad van State doelt, dat een bepaalde mate van dwang alleen is vast te stellen na een zware intakeprocedure uitgevoerd door kenners van het veld? Wat houdt het onderzoek van de gemeente bij een registratie exact in? Welke mogelijkheden staan een ambtenaar met een vermoeden van mensenhandel ter beschikking om deze dwang te bestrijden? Nu het aanvankelijke idee is verlaten om dit vermoeden als weigeringsgrond voor de registratie op te nemen, is het nog duidelijker dat de registratie als prostituee geen waarborg biedt voor de vrijwilligheid van de prostitutie.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat de plicht voornamelijk dient ter vergemakkelijking van de handhaving. Dat lijkt hen niet op te wegen tegen het risico dat de registratieplicht ertoe leidt dat vrouwen uit angst voor stigmatisering en het bekend worden van hun beroep besluiten zich niet te laten registreren. De leden van de fractie van GroenLinks onderschrijven het door de Raad van State gesignaleerde gevaar dat de registratieplicht hierdoor een averechts effect kan hebben, namelijk het vergroten van de illegaliteit. De door de regering toegezegde beperkte toegang tot de gegevens zal de angst voor bekendwording niet altijd wegnemen bij prostituees die er veel belang aan hechten dat hun omgeving geen weet heeft van de uitoefening van hun beroep. Zij hebben de indruk dat de regering vrij gemakkelijk over dit risico heen stapt en

daarmee de consequenties (meer prostituees in de illegaliteit) voor lief lijkt te nemen. Kan zij nader toelichten waarop zij de veronderstelling baseert dat dit risico van niet-registratie niet groot zou zijn?

Koestert de regering de verwachting dat prostituees die zich niet mogen registreren vanwege de leeftijdsgrens van 21 jaar of de verblijfsrechtelijke eis, om deze reden de uitoefening van het vak beëindigen? Zo nee, is de regering zich ervan bewust dat deze groep en de prostituees die er voor kiezen om zich niet te registreren minder bereikbaar zijn voor hulpverlening en politie? Is zij zich ervan bewust dat een illegale positie eveneens zal leiden tot een grotere kans op misbruik en chantage door klanten of pooiers en tot een verkleining van de aangiftebereidheid door prostituees van misbruik en uitbuiting? Hun eigen strafbaarheid maakt hen zelf immers kwetsbaar en angstig om in contact te treden met de politie of hulpverleners. Tegelijkertijd kunnen klanten met de dreiging om anoniem aangifte te doen een grote macht over hen uitoefenen. Acht de regering de manifestatie van deze gevolgen onwenselijk en ernstig? Op welke wijze heeft de regering deze gevolgen van een verdere marginalisering van prostituees meegewogen bij het formuleren van dit wetsvoorstel? En welke maatregelen heeft ze voorzien om de kans op deze schadelijke effecten te verkleinen?

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de registratie van een prostituee geen garantie biedt voor de vrijwilligheid van de uitoefening van haar beroep. Zoals het KLPD in het rapport «Schone Schijn» over de vergunde raamsector opmerkt: «Het hebben van de vereiste papieren zegt niets over eventueel slachtofferschap van mensenhandel». De registratie creëert wel de schijn van vrijwilligheid, veiligheid en legaliteit, en kan ook handhavers op het verkeerde been zetten. De leden van de fractie van GroenLinks willen daarom van de regering weten welke maatregelen ze wel voor ogen heeft om onvrijwillige prostitutie uit te bannen. De regels die ze stelt ten aanzien van exploitanten hebben voornamelijk betrekking op hygiëne, gezondheid en veiligheid. Een informatieplicht over uitstapprogramma's biedt weinig tegenwicht aan een exploitant die prostituees in zijn macht heeft. Hoe zal de regering de mate van vrijwilligheid toetsen en waarborgen dat elke prostituee zelfbeschikkingsrecht uitoefent en zonder consequenties uit het vak kan stappen? Kan een prostituee die zonder registratie heeft gewerkt, ook gebruik maken van een uitstapprogramma zonder te hoeven vrezen voor strafrechtelijke consequenties? Is de evaluatie van de uitstapprojecten inmiddels bekend, en zo ja, welke resultaten laat deze zien? Indien al gereed, wil de regering deze evaluatie naar de Kamer zenden?

Het is de leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** opgevallen dat in het tweede lid van artikel 4 is bepaald dat ten behoeve van opname in het register een identiteitsbewijs «niet zijnde een rijbewijs» moet worden overgelegd. Zij vragen waarom het rijbewijs als identificatie wordt uitgezonderd en of dit zich verdraagt met de Wet op de identificatieplicht. Wordt het rijbewijs niet meer als – algemeen – identificatiebewijs geaccepteerd?

De leden van de fractie van **D66** constateren dat de registratieplicht voor prostituees veelvuldig onderwerp van gesprek is geweest. De plicht heeft als doel het verminderen van onvrijwillige prostitutie, het vergemakkelijken van toezicht en controle, het bereikbaar maken van de prostituee, het voorkomen van een vlucht uit de gereguleerde sector en de strafbaarstelling van klanten van illegale prostituees. Op zichzelf genomen stemmen de leden van de D66-fractie in met deze doelen, maar zij aarzelen nog over de effectiviteit van de inschrijving ten opzichte van de daarmee nagestreefde doelen en over de mogelijke strijd van deze plicht met de Wet bescherming persoonsgegevens. Zo kan er in verband met het door deze leden als eerste aangeduide knelpunt gewezen worden op

het feit dat dit voorstel van wet in één contactmoment per drie jaren voorziet. Men kan zich afvragen of dit ene korte moment van contact in een lange periode voor de prostituee slechts een formaliteit zal zijn als voorwaarde voor het legaal kunnen werken. In hoeverre zal dit daadwerkelijk effect hebben op het signaleren van bijvoorbeeld eventuele onvrijwilligheid? De aan het woord zijnde leden vragen de regering dan ook naar de afwegingen betreffende de intensiviteit van dit contactmoment. Daarnaast vragen deze leden naar de relatie tussen dwang, deze registratieplicht en het daarbij horende contactmoment. Onderkent de regering de mogelijkheid dat als een vrouw zich gedwongen prostitueert, zij ook onder dezelfde druk gedwongen kan worden zich te registreren? Een kort contactmoment, eens in de drie jaar, waar maar op een aantal oppervlakkige punten getoetst zal worden, zal naar de mening van de leden van de D66-fractie geen effect hebben op die dwang. Zodoende kan het voorkomen dat een vrouw zichzelf legaal doch gedwongen prostitueert waarmee het nut van het onderhavige voorstel op dit punt in twijfel kan worden getrokken. Graag vernemen deze leden een reactie van de regering op bovenstaande opmerkingen.

Naast de mogelijkheid van het legaal werken onder dwang, zijn er nog andere negatieve effecten van de registratieplicht op te sommen. Vrouwen willen bijvoorbeeld in de anonimiteit blijven werken en kiezen ervoor zich niet te registreren. Dit zal een averechtse situatie creëren. Nu is besloten tot een landelijk optreden in de seksbranche, moet dan ook niet gezorgd worden voor een daadwerkelijk effectief optreden? Naar de mening van de leden van de D66-fractie laat het voorstel nog veel open, en zij vragen de regering dan ook naar een visie op dit punt.

#### *Persoonlijke levenssfeer en verwerking bijzondere persoonsgegevens*

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is de vraag aan de orde geweest of de registratie van prostituees valt onder de verwerking van «gevoelige gegevens» in de zin van artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens. De regering stelt zich op het standpunt dat daarvan geen sprake is (o.a. Kamerstukken 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 12). In strikte zin heeft de regering volgens de leden van de **CDA**-fractie gelijk. Maar de opname van niet-gevoelige gegevens in een registratie als deze die op zichzelf wél gevoelig is, geeft deze gegevens in combinatie met elkaar een gevoeligheid. Waarom houdt de regering vast aan de kwalificatie van de gegevens als «niet-gevoelig»?

De regering heeft bevestigd dat bij beëindiging van de activiteiten alle gegevens uit het register worden verwijderd. Tegelijk heeft de regering aangegeven dat het niet uit te sluiten is dat officiële instanties nog wel «aantekeningen» hebben die zij kunnen bewaren; althans, dat niet is uit te sluiten dat die niet worden vernietigd. Hoe wordt dan gewaakt dat jeugdige vrouwen niet later nog op onaangename manier worden geconfronteerd met hun verleden?

De registratieplicht maakt volgens de leden van de **VVD**-fractie een onmiskenbare inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van prostituees. Beginselen waaraan getoetst moet worden bij een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zijn het noodzakelijkheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel. Hoe motiveert de regering deze inbreuk op de persoonlijke levenssfeer nu de effectiviteit beperkt is en de maatregel de toets van de noodzakelijkheids- en proportionaliteitsbeginselen waarschijnlijk niet zal doorstaan? De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering de motivering nader te onderbouwen.

De registratie van de prostituees zal worden gekoppeld aan het Burgerservicenummer (BSN). Dit betekent dat de gegevens in het beoogde register heel gemakkelijk kunnen worden gekoppeld met allerlei andere registers. Dit is volgens de leden van de VVD-fractie zeer onwenselijk. Het wordt

voor prostituees die uit de branche willen stappen bijna onmogelijk om hun leven een nieuwe start te geven, zonder dat zij hun verleden met zich meeslepen. Privacybescherming is toch ook juist bedoeld om mensen te beschermen en hun nieuwe kansen te geven zelf hun leven op te pakken en in hun kracht te komen? Is de regering bereid om het BSN uit het register te halen en andere maatregelen te treffen om de identiteit van de geregistreerden vast te kunnen stellen?

Het register waarin de prostituee moet zijn ingeschreven, zal bijzondere persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens bevatten, aldus de leden van de VVD-fractie. Dit betekent dat het register in de hoogste risicoklasse zal vallen als bedoeld in Achtergrondstudies en Verkenningen nummer 23 van het College Bescherming Persoonsgegevens. Welke beveiligingsmaatregelen worden getroffen om te voldoen aan de eisen die het College Bescherming Persoonsgegevens stelt aan gegevensverwerkingen die in de hoogste risicoklasse vallen? Door wie wordt dit register beheerd? Wie heeft er toegang tot dit register? Hoe heeft de regering het autorisatiebeheer geregeld?

De registratie geldt voor een periode van drie jaar en drie maanden. Worden de gegevens na drie jaar en drie maanden automatisch vernietigd? En wat als de betrokkene vergeet de registratie te verlengen? Is zij strafbaar als zij dan toch haar werkzaamheden verricht?

De Europese Commissie overweegt om in de herziening van de Europese privacyrichtlijn een zogenaamd «recht om vergeten te worden» in te voeren. Nu is het bijna onmogelijk om op het internet vergeten te worden, maar de poging om een verplichting in te voeren de gegevens na een periode van drie jaar door te halen onderschrijven de leden van de VVD-fractie ten zeerste. Eén van de gegevens die in het register staat, is het BSN. Dit betekent dat de gegevens van het register gemakkelijk gekoppeld kunnen worden aan andere registers via dit BSN. Hoe voorkomt de regering dat als de gegevens in het register worden doorgedaald, vergeten wordt dat ook in andere registers te doen? Met andere woorden, hoe garandeert de regering dat als de gegevens in het register worden doorgedaald, de koppeling met andere registers of verdere verstrekking van gegevens aan andere registers of gebruikers teniet wordt gedaan?

De leden van de fractie van de **SP** hebben nog een aantal andere vragen die verband houden met de registratieplicht. In hoeverre zijn de landelijke en lokale gegevens veilig, met name ten aanzien van noodzakelijk gewenste correcties door de geregistreerde, inzage door derden, inclusief onderzoekers, en de Belastingdienst? Welke waarborgen bestaan hierover en welke beroepsmogelijkheden? Hoe vindt verwijdering van de gegevens plaats? Is er *tracking* en *tracing* mogelijk van en over de gegevens? In hoeverre is lering getrokken uit de deconfiture van het wetsvoorstel EPD in verband met overeenkomstige aspecten van landelijke registratie?

Volgens de regering valt de registratieplicht van prostituees niet aan te merken als verwerking van persoonsgegevens betreffende het seksuele leven, zoals bedoeld onder artikel 16 Wet bescherming persoonsgegevens. Dit artikel verbiedt verwerking van deze gegevens, tenzij er sprake is van een zwaarwegend algemene belang, zo constateren de leden van de fractie van **GroenLinks**. De regering is echter van mening dat het begrip «seksuele leven» slechts ziet op het privéleven en niet op het professionele leven. Hoe beoordeelt de regering in dit verband de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (Niemietz tegen Duitsland) en het Hof van Justitie van de Europese Unie (Schecke & Eifert, Bavarian Lager Co. Ltd, Österreichischer Rundfunk)? Mede gelet op het Unierechtelijke effectiviteitsbeginsel is het moeilijk te vatten dat de Privacyrichtlijn zodanig uitgelegd kan worden dat prostituees geen recht zouden hebben om de uitoefening van hun vak niet prijs

te geven, nu prostitutie een kwetsbaar en controversieel beroep is. Kan de regering aangeven waar en hoe het begrip «seksueel leven» van de richtlijn nader is gedefinieerd, bijvoorbeeld door de Europese Commissie die dit begrip in haar voorstel voor de Privacyrichtlijn heeft geïntroduceerd? Is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat een registratieplicht slechts aanvaardbaar is als is voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste, en daarmee aan het vereiste van doelmatigheid, proportionaliteit en subsidiariteit? Kan de regering deze vraag beantwoorden vanuit het uitgangspunt dat de registratieplicht valt in de categorie van bijzondere persoonsgegevens (vanwege de informatie over iemands seksuele leven), en vanuit het uitgangspunt dat de alleen de algemene bepalingen van de Privacyrichtlijn van toepassing zouden zijn? Kan de regering daarbij ingaan op de vraag in hoeverre de registratieplicht effectief is in het bestrijden van onvrijwillige prostitutie, gelet op het hierboven genoemde gevaar van niet melden, wat juist kan leiden tot minder zicht op thuiswerkers en escortservices? Op welke wijze heeft de regering de inbreuk op de privacy en de mogelijke verzwakking van de positie van prostituees afgewogen tegen het belang van de registratie? En in hoeverre heeft de regering de kritiek van veel deskundige organisaties meegewogen dat meer toezicht en naleving ook of zelfs beter te bereiken is met een intensivering van de handhaving van de huidige regels? Is de regering wel voornemens de handhaving te intensiveren? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom heeft ze er niet voor gekozen eerst deze weg te bewandelen en te evalueren op effectiviteit alvorens deze ingrijpende en riskante maatregelen te nemen?

De leden van de GroenLinks-fractie brengen onder de aandacht dat het toezichthoudend comité van het VN-Vrouwenverdrag zich vorig jaar uiterst kritisch heeft uitgelaten over het wetsvoorstel en erop heeft aangedrongen om eerst de risico's van de invoering van een registratieplicht te onderzoeken. De regering is hier tot nu toe niet op ingegaan. Kan ze dit bij de beantwoording alsnog doen?

Zoals blijkt uit het advies van de Raad van State heeft de Raad vrij ernstige kritiek op het wetsvoorstel waar het de verwerking van (gevoelige) persoonsgegevens in het kader van de registratieplicht betreft. Dit gegeven brengt de leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** tot de vraag op grond van welke argumentatie de regering van mening is dat het door haar ten deze ingenomen standpunt zich in alle opzichten (onder andere ook de pasfoto) verdraagt met de Europeesrechtelijke jurisprudentie op basis van artikel 8 van het EVRM.

De leden van de **D66**-fractie willen opmerkingen maken over de registratieplicht in relatie tot de Wet bescherming persoonsgegevens. De regering heeft eerder, middels een zeer beknopte weergave, aangegeven dat de Wet bescherming persoonsgegevens niet van toepassing zou zijn aangezien de registratie geen bijzondere gegevens in de zin van deze wet betreft. In het licht van de vele twijfels die zijn geuit over deze conclusie is deze beknopte uitleg opvallend te noemen. Zo is er door Van der Feltz advocaten, in opdracht van de Vereniging Vrouw en Recht, een zeer uitgebreide notitie geschreven waarin onder andere op basis van (Europese) wetgeving en (Europese) jurisprudentie geconcludeerd wordt dat een door de regering gemaakt onderscheid tussen het persoonlijke en beroepsmatige seksleven er niet toe doet. De aan het woord zijnde leden vragen op basis van deze conclusies wederom een reactie van de regering over de registratie van gegevens van de prostituees en de mogelijke strijd met de Wet bescherming persoonsgegevens. Tevens vragen deze leden de regering een reactie omtrent de noodzakelijkheid, op basis waarvan een uitzondering kan worden gemaakt ten behoeve van de registratie van bijzondere gegevens. Is het vergemakkelijken van toezicht en handhaving



volgens de regering een voldoende zwaarwegend belang om de verwerking van bijzondere persoonsgegevens te rechtvaardigen?

#### **4. Seksbedrijf en vergunningsplicht**

##### *Seksbedrijf*

De leden van de fractie van de **SP** vragen zich af waarom bij de definitie van «escortbedrijf» de elders in de definities gehanteerde woorden «tegen betaling» ontbreken. Zij ontvangen graag een nadere toelichting van de regering.

##### *Vergunningplicht*

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben een vraag ten aanzien van het door de Tweede Kamer aangenomen amendement met nr. 61. Hoe beoordeelt de regering de gevolgen van dit amendement? Als gevolg daarvan krijgen de gemeenten ruimte om ook eisen te stellen aan thuiswerkende prostituees. Dit kan ook betekenen dat thuisprostituees in bepaalde gemeenten vergunningplichtig zijn. Hiermee verdwijnt de genuanceerde benadering uit het oorspronkelijke wetsvoorstel en wordt de doelstelling van dit voorstel om tot meer uniformering te komen tussen gemeenten teniet gedaan. De aan het woord zijnde leden ontvangen graag een reactie van de regering.

De leden van de fractie van de **SP** vernemen graag hoe een harmonisatie tot stand komt tussen de ambtenaren van de gemeenten die de intakegesprekken met vergunningaanvragers, zowel de individuele prostituees (zo deze onder een vergunningplicht vallen) als de seksbedrijven, zullen voeren.

De thuisprostitutuee wordt nu ten opzichte van de huidige wetgeving in een bijzondere situatie geplaatst. Welke middelen en maatregelen denkt de regering te kunnen toepassen om een vlucht naar deze categorie beroepsbeoefenaren te kunnen nagaan, respectievelijk te inventariseren?

De leden van de fractie van **GroenLinks** ontvangen nog graag een antwoord op de volgende vragen. Hoe legt de regering amendement nr. 61 uit, dat gemeenten te mogelijkheid geeft nadere regels te stellen met betrekking tot – onder meer – thuiswerkende prostituees? Waarop kunnen deze regels betrekking hebben, en kan deze mogelijkheid niet dezelfde feitelijke consequenties hebben als een expliciete vergunningplicht voor thuiswerkers? Acht de regering dit wenselijk? De Vereniging voor Vrouw en Recht is van mening dat de nuloptie en de lokale beleidsvrijheid tot het stellen van nadere regels prostituees in feite dwingen om voor een exploitant te gaan werken. Onderschrijft de regering deze verwachting en hoe denkt de regering de mogelijkheid om zelfstandig te werken toch te kunnen waarborgen?

Indien de leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** het goed begrijpen, worden degenen die zelfstandig werkzaam zijn in de seksbranche niet vergunningsplichtig. Zij vragen hoe dit gegeven zich verhoudt met artikel 23 van het wetsvoorstel, de zogenaamde nuloptie.

Het onderhavige wetsvoorstel is door middel van een landelijk register, een landelijke vergunningsplicht en een algehele registratieplicht duidelijk omtrent de mate van centralisatie. Deze centralisatie wordt gerechtvaardigd door gesignaleerde grove misstanden. De leden van de fractie van **D66** onderschrijven in beginsel deze aanpak, maar vragen de regering wel nadere duidelijkheid te verschaffen over bepaalde specifieke elementen die deze aanpak kenmerken.

Het voorstel maakt geen onderscheid tussen de locatiegebonden en niet-locatiegebonden prostitutie. Meermaals hebben gemeenten, bij monde van de VNG, aangegeven dat zij vooral problemen ondervinden met de aanpak van de niet-locatiegebonden prostitutie, aangezien aanbod en uitoefening in verschillende gemeenten kan plaatsvinden waardoor onduidelijkheden en/of gaten kunnen ontstaan met betrekking tot vergunningen, dan wel handhaving. Het wetsvoorstel onderkent deze problematiek en speelt hier op in door middel van een landelijke vergunningsplicht. Maar deze plicht ziet ook op locatiegebonden prostitutie, terwijl gemeenten aangeven deze tak van de branche prima zelf te kunnen reguleren. Kan de regering aangeven waarom ook is gekozen voor het ingrijpen in de locatiegebonden prostitutie, hoewel gemeenten waarschijnlijk meer zicht hebben op deze tak van de branche? En hoe is dit ingrijpen te verenigen met de gemeentelijke autonomie?

#### *Vergunningvoorwaarden*

De voorwaarden voor weigering van een vergunning aan de exploitant/beheerder van een seksbedrijf hebben grotendeels zelfstandig inhoudelijke betekenis en kunnen naar het oordeel van de leden van de **CDA**-fractie – mits gehandhaafd – wel bijdragen aan het verbeteren van de situatie in de branche.

Hoe moet de bepaling worden gehanteerd van artikel 14, eerste lid, onder f, dat bepaalt dat een vergunning wordt geweigerd indien «redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de aanvrager in strijd zal handelen met aan de vergunning verbonden beperkingen of voorschriften»? Wat gebeurt er verder indien het geval onder «g» (onder andere tewerkstelling minderjarigen, slachtoffers van mensenhandel en illegale vreemdelingen) zich voordoet?

#### *Uniformiteit en verschillen tussen gemeenten*

Het landelijk vergunningenstelsel beperkt de gemeentelijke autonomie, zo constateren de leden van de **CDA**-fractie. Via centralisatie wordt een zekere uniformering nagestreefd. Belangrijk argument daarbij is het voorkomen van «verschuivingsverschijnselen» van de ene gemeente naar de andere gemeente. Lopen bestaande gemeentelijke vergunningssystemen inhoudelijk sterk uiteen? Zijn er (veel) gemeenten die (naar het oordeel van de regering) ten onrechte geen vergunningstelsel kennen? Hoe verhoudt de noodzaak tot uniformering zich tot de door het voorstel toegestane mogelijkheden tot differentiatie in de vorm van de nulloptie, het stellen van een maximum en de mogelijkheid die het voorstel biedt om nadere regels te stellen door de gemeente (bijvoorbeeld artikel 3, artikel 15, derde lid)? Bovendien is handhaving een gemeentelijke aangelegenheid, met mogelijke verschillen van dien. Moet uniformering in de praktijk dan niet gerelativeerd worden?

Met dit voorstel wordt gestreefd naar het verminderen van de gemeentelijke en regionale verschillen teneinde verplaatsingen te voorkomen, zo constateren de leden van de **PvdA**-fractie. Toch wordt in dit voorstel een nulloptie voor een gemeente mogelijk gemaakt. Leidt dit dan toch niet tot de gemeentelijke verschillen die de regering zegt te willen bestrijden? Het valt de leden van de PvdA-fractie bovendien op dat er aan verschillende seksbedrijven verschillende eisen worden gesteld, terwijl juist gesteld wordt dat landelijke uniformering van belang is. Waarom is niet gekozen voor eenduidigheid? Dit laatste is van belang omdat uit de evaluatie van het opheffen van het bordeelverbod blijkt dat juist deze uniformering van groot belang is voor het kunnen voeren van een goed beleid en een adequaat toezicht.

De regering kiest voor uniforme eisen voor alle seksbedrijven om te voorkomen dat exploitanten zich kunnen verplaatsen om bepaalde vergunningsvoorwaarden te ontwijken, zo constateren de leden van de fractie van **GroenLinks**. Tegelijkertijd bouwt ze gemeentelijke verschillen in met de introductie van de mogelijkheid van een nuloptie en door het vergunningenbeleid (en het handhavingsbeleid) op het lokale niveau te houden. Voorziet de regering bij een nuloptie niet het risico van een waterbedeffect? Bedrijven in gemeenten die een nuloptie introduceren, zullen immers geneigd zijn zich in een buurgemeente te gaan vestigen. Op welke wijze brengt de regering dit in overeenstemming met het doel om meer uniformiteit te krijgen?

## 5. Toezicht en handhaving

Het voorstel beoogt een bestuurlijk en strafrechtelijk instrumentarium in het leven te roepen om niet alleen zicht te krijgen op de seksbranche maar vooral ook om (ernstige) misstanden te bestrijden. Het belang van uitvoering en handhaving wordt door de regering op uiteenlopende plaatsen benadrukt (bijvoorbeeld Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 30 e.v.). Toch wordt op onderdelen ook gewaarschuwd dat niet te grote verwachtingen mogen groeien over de mogelijkheid tot handhaving (bijvoorbeeld Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 36 of Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 60, p. 3 en in ander verband Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 60, p. 4). Elders worden ook relativerende opmerkingen gemaakt. Dit doet bij de leden van de **CDA**-fractie bij dit wetsvoorstel meer in het algemeen de vraag rijzen welke voorschriften over de prostitutie hun legitimatie vinden in het belang van sterke handhaving en bij welke voorschriften de reële mogelijkheden tot handhaving worden betwijfeld of van minder prioriteit worden geacht hoewel toch sprake is van opname in de regeling. Kan de regering hierop nader ingaan? Dit mede met het oog op te verwachten verschuivingen naar het illegale circuit van activiteiten waarvoor de wettelijke voorschriften moeilijk uitvoerbaar of controleerbaar zijn.

In het voorstel wordt aan de registratieplicht ook gekoppeld een voorlichtingstraject en informatie over gezondheidszorg en hulpverlening. Dat is volgens de leden van de **PvdA**-fractie een goede ontwikkeling. Deze interventie vindt plaats op het moment van registratie. Kan de regering aangeven hoe daarna het toezicht zal plaatsvinden op de eenmaal geregistreerde prostituees en bedrijven met vergunning? Immers het is juist van belang om het toezicht te intensiveren om tijdig eventuele misstanden te kunnen opsporen. Kan de regering aangeven welke extra middelen beschikbaar zijn om deze taak uit te voeren, niet alleen de registratie en de vergunning maar vooral ook het toezicht en de handhaving? De regering geeft aan dat met de in dit voorstel beschreven maatregelen, toezicht en de handhaving makkelijker zullen zijn. Kan de regering toelichten waarom zij deze verwachting heeft? En wat zijn de gevolgen van deze benadering voor de bedrijven en prostituees die om allerlei redenen zich niet registreren en geen vergunning aanvragen?

## 6. Strafbepalingen

### *Aanpak van de klant die gebruik maakt van illegale prostitutie*

In de loop van de behandeling is de introductie van een registratiebewijs voor de prostituee afgeschaft, zo stellen de leden van de **CDA**-fractie vast. Als gevolg daarvan kan de klant niet meer aan de hand van dat bewijs nagaan of er sprake is van registratie. Op straffe van hechtenis of een geldboete moet de klant nog steeds nagaan of sprake is van strafbaarheid. De methode daarvoor wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld

(Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 30, p. 3–4). Kan de regering al melden op welke wijze zij daarin denkt te voorzien? Op het registratiebewijs zouden een nummer en een pasfoto vermeld worden. Hoe denkt de regering het voor de klant mogelijk te maken de desbetreffende prostituee te kunnen identificeren als geregistreerde? Hoe schat de regering de uitvoerbaarheid en werking van de praktijk in gevallen van prostitutie buiten het kader van een prostitutiebedrijf? Wordt hier (naast de verschuiving naar illegaliteit door het sowieso al ontvluchten van registratie) niet een extra verschuiving naar illegaliteit bewerkstelligd voor zowel prostituees en klanten? Zullen zelfstandig opererende prostituees niet in de richting van prostitutiebedrijven gedwongen worden? En zo ja, hoe beoordeelt de regering de wenselijkheid daarvan?

De leden van de fractie van de **SP** willen graag weten hoe de regering zich voorstelt het strafbaar gebruik maken door een klant van illegaal aanbod te handhaven.

De leden van de **GroenLinks**-fractie willen van de regering vernemen op welke wijze zij de strafbaarstelling van klanten wil vormgeven en handhaven, nu een klant niet om een registratiepas zal kunnen vragen. De regering heeft hier tijdens en na de plenaire behandeling in de Tweede Kamer een schets van gegeven, maar daarbij bleven vele vragen onbeantwoord. Kan de regering de Kamer het concept van de algemene maatregel van bestuur waarin de handhaving wordt geregeld toesturen?

De leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** betreuren het dat het registratiebewijs, zoals vervat in het oorspronkelijke wetsvoorstel, is komen te vervallen. Zij vragen de regering of, als gevolg van deze wijziging, niet de verwachting gegrond is dat er weinig terecht zal komen van een effectieve strafbaarstelling van het gebruik maken van diensten van illegale prostituees. Welke mogelijkheden heeft een klant om na te gaan of er sprake is van illegale prostitutie of niet?

#### *Sanctionering prostituee*

Het voorstel bevat strafbaarstellingen van prostituees met een geldboete van de eerste categorie (maximaal 380 euro). Om te voorkomen dat de betreffende gegevens in de justitiële documentatie van de prostituee worden opgenomen, heeft de regering verklaard te «bevorderen dat in de strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie wordt opgenomen dat bij een eerste overtreding een boete van beneden de € 100 zal worden gevorderd» (Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 8, p. 26). Ook zal er geen sprake zijn van het «najagen van niet-geregistreerde prostituees» (Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 8, p. 13). Verder komt naar voren dat de aandacht vooral op (prostituees in) prostitutiebedrijven gericht zal zijn. Dit doet bij de leden van de **CDA**-fractie de vraag rijzen waarom het voorstel de registratieplicht ongeclausuleerd voor alle prostituees introduceert, ondanks de bezwaren die juist voor de zelfstandig werkende prostituees aan dit stelsel verbonden zijn. Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie hierop nog een nadere toelichting.

In dit voorstel worden ongeregistreerde prostituees strafbaar gesteld. De vraag van de leden van de **PvdA**-fractie is welk doel hiermee wordt gediend. Is het risico niet te groot dat met deze maatregelen juist de slachtoffers worden gecriminaliseerd?

## 7. Overig

In het voorstel is geen aparte voorziening getroffen voor de BES-eilanden. De leden van de **CDA**-fractie gaan er dus vanuit dat toepassing in de BES-eilanden ook beoogd is. Acht de regering dit wenselijk en uitvoerbaar?

Tot slot waarderen de leden van de **CDA**-fractie de opmerking van de regering in de brief van 21 maart 2011 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 60) dat ten aanzien van de in het vooruitzicht gestelde algemene maatregel van bestuur «geen onomkeerbare stappen zullen worden gezet», «zolang de Eerste Kamer haar oordeel over het wetsvoorstel nog niet heeft uitgesproken» (p. 3).

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,  
R. H. van de Beeten

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin,  
W. H. Huijbregts-Schiedon

De griffier voor dit verslag,  
Kim van Dooren